



**Réunion de la commission Services publics et services aux publics
du 15 juin 2011**

SYNTHÈSE

La commission « Services publics et services aux publics » s'est réunie le 15 juin sous la présidence de Pierre-Yves Geoffard. La réunion était consacrée à l'observation statistique de la sécurité des biens et des personnes et de la réponse pénale. Les sources d'informations sont peu satisfaisantes dans l'ensemble alors que les demandes de statistiques précises sont importantes. Il s'agit pour l'essentiel de sources administratives qui enregistrent l'activité des services, laquelle ne reflète pas forcément la réalité des phénomènes : l'état 4001 pour la phase d'enregistrement des infractions et les sources pénales pour la phase judiciaire. Ces sources sont peu adaptées aux besoins actuels. Toutefois, la mise en place des enquêtes de victimation, la création récente de l'ONDRP et les projets de mise en service de nouveaux outils constituent des avancées qui devraient améliorer l'observation statistique dans le domaine de la sécurité et de la réponse pénale à l'horizon 2013.

Les sept enquêtes présentées en opportunité ont obtenu un avis d'opportunité favorable.

Dominique Raimbourg, député de Loire-Atlantique, a rappelé que la sécurité des biens et des personnes donnait lieu à maintes expressions publiques, difficilement étayées par des données suffisamment fiables et précises. La sécurité est un sujet complexe dont le périmètre et la structure dépendent de facteurs mouvants qui rendent difficile l'établissement de statistiques de qualité. Tout d'abord, la statistique doit prendre en compte les évolutions législatives puisque c'est la Loi qui définit ce qu'est un délit, un crime, une contravention. Les éléments d'informations sont rares et peu adaptés aux besoins statistiques. La principale source disponible, l'état 4001, enregistre en fait l'activité des services de police et des unités de gendarmerie et non la réalité des phénomènes. De plus, les faits enregistrés par la police ou la gendarmerie font souvent l'objet d'une requalification lorsqu'ils passent dans la sphère judiciaire ce qui entraîne une rupture dans le suivi statistique. Toutefois, la création récente de l'observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale (ONDRP) et la mise en place des enquêtes de victimation semblent annoncer de réelles avancées vers une appréhension la moins idéologique possible des phénomènes grâce à une connaissance précise tout au long de la chaîne.

Le manque de données chiffrées dont souffre le débat public a amené certains secteurs davantage exposés à l'insécurité, tels que les transports publics, à développer leurs propres structures. Ainsi, l'observatoire national de la délinquance dans les transports (ONDT) a été constitué dans les années 2000. Son Infocentre dirigé par Dominique Broyart a pour mission de fournir une connaissance quantitative de la délinquance dans les transports. Pour cela, il collecte des données auprès des grands opérateurs (SNCF, RATP,..) sur la base d'une nomenclature des actes de délinquance qui leur est commune. Larbi Kali a expliqué que la SNCF a, pour sa part, mis en place dès 1998 la base CEZAR (Connaître l'évolution des zones à risques) afin de pouvoir suivre les actes de malveillance auxquels elle est confrontée. L'ONDT comme la SNCF utilisent également les données de la statistique publique auxquelles ils contribuent d'ailleurs.

Centraliser et exploiter les informations relatives à la délinquance est une des missions de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) depuis 1958. Vincent Le Beguec a décrit le dispositif d'observation statistique, dits états 4001, mis en place par la DCPJ en 1972 et inchangé depuis lors. La production des statistiques repose sur l'enregistrement des plaintes selon des règles de collecte édictées par un guide méthodologique et dans une classification en 107 index. Les remontées des états ainsi établis constituent la base statistique 4001 qui est alimentée directement par la direction centrale de la gendarmerie nationale pour ce qui la concerne. Cette source, exhaustive sur le plan géographique, peut être déclinée par département. Pour chaque index, des infractions sont enregistrées sur les faits constatés, les faits élucidés, les garde-à-vue, les personnes mises en cause et les suites de la procédure. A chacun de ces index correspond une seule unité de compte qui est, selon le type d'infraction, une victime, une procédure, un auteur, une infraction, un véhicule ou bien un chèque. Pour suivre des phénomènes non-couverts par les états 4001 (au-delà des 107 index), la DCPJ exploite aussi, depuis 2004, la base nationale du système de traitement des infractions traitées (STIC) qui contient l'ensemble des procédures réalisées par la seule police

nationale. L'exploitation de cette source non-exhaustive permet de mettre en évidence des tendances sur des phénomènes tels que les violences intrafamiliales, la cybercriminalité, l'antisémitisme, le car-jacking,....

La DCPJ travaille actuellement à la rénovation totale de l'état 4001. Le nouveau système aura pour finalité première la production de statistiques. Son entrée en application prévue pour 2013 devrait permettre d'obtenir des statistiques plus précises avec un continuum entre les phases policière et judiciaire.

L'ONDRP a été créé en 2004 afin de confier l'analyse de la délinquance à un organisme autre que le ministère de l'Intérieur et de mettre en place des dispositifs pérennes d'analyse de la criminalité au-delà des sources administratives issues de la police et de la gendarmerie. Christophe Soulez a expliqué que, pour remplir sa mission, l'ONDRP exploite actuellement deux sources : l'état 4001 et les enquêtes « Cadre de vie » dite enquêtes de victimation. L'état 4001 ne permet pas d'avoir une vision complète des crimes et délits commis sur le territoire national : de nombreuses infractions sont constatées par d'autres agences répressives (douanes, fisc, inspection du travail,...). De plus, il exclut les faits portés directement devant l'autorité judiciaire, les contraventions et les délits routiers. Il s'agit non pas d'une statistique de la délinquance mais d'une statistique d'enregistrement des crimes et délits qui dépend du comportement des victimes, des pratiques d'enregistrement, des évolutions de la société, Elle porte sur le lieu d'enregistrement des plaintes et non sur le lieu de commission des faits. Le chiffre de la délinquance global qui en est issu est largement repris par les médias alors qu'il mélange des infractions de gravité et de nature totalement différentes. Compte tenu de ces limites, l'ONDRP, ne souhaitant pas diffuser pas de chiffre unique, a défini quatre indicateurs pour refléter l'évolution des phénomènes criminels enregistrés par les services de police et les unités de gendarmerie : les atteintes aux biens, les violences aux personnes, les escroqueries et les infractions révélées par l'action des services. Chaque année, en janvier, l'ONDRP publie ces quatre indicateurs ainsi qu'un cinquième qui regroupe les 11 index isolés de l'état 4001. Pour compléter la source administrative, l'ONDRP exploite les enquêtes de victimation qu'il mène chaque année en collaboration avec l'Insee auprès de 17 000 ménages. Ces enquêtes permettent de dénombrer les faits par type de victimation (atteintes aux ménages, atteintes aux personnes, violences sensibles), d'estimer des taux de plainte et de connaître les motifs de non-dépôt de plainte. Elles fournissent des descriptions précises sur les atteintes subies ainsi que des éléments de contexte. Les premiers résultats des enquêtes de victimation sont publiés en novembre de chaque année, dans les supports de l'ONDRP. Mais, la complexité de l'analyse de la criminalité incite l'ONDRP à privilégier une approche de plus en plus multi sources.

Ensuite Benjamin Camus a présenté le dispositif statistique du ministère de la Justice. La statistique du ministère de la justice couvre l'ensemble du champ pénal, au-delà des infractions révélées par la police et la gendarmerie. Elle s'appuie sur deux outils très anciens de la filière pénale : les cadres du parquet et le casier judiciaire national. L'objectif principal de ces sources est de décrire l'activité judiciaire. La première permet, au niveau de chaque juridiction, des comptages détaillés des affaires en fonction des étapes de la procédure judiciaire. La filière pénale apparaît comme un entonnoir avec des filtres successifs : chaque année, sur les 2 millions de procès-verbaux ou de plaintes dont l'auteur est connu, 700 000 affaires sont classées sans suite, 600 000 donnent lieu à des procédures alternatives et 700 000 débouchent sur des poursuites. Au final, 600 000 condamnations sont prononcées dont 120 000 peines d'emprisonnement ferme. Le casier judiciaire national permet, quant à lui, de porter un regard sur le passé pénal des condamnés, afin notamment de mesurer la récidive. Toutefois, une analyse approfondie de la récidive nécessiterait la mise en place de panels pour suivre, en particulier, les personnes sorties de prison. Dans les prochaines années, le dispositif statistique du ministère de la Justice devrait être en mesure de fournir des informations plus précises et cohérentes avec celles de la police. En effet, le projet Cassiopé devrait être opérationnel dans toutes les juridictions en 2013 et les infractions y seront enregistrées selon la NATINF, nomenclature des infractions utilisée par les services de la police et de la gendarmerie.

Pour Philippe Robert qui introduisait la discussion, une meilleure connaissance quantitative des questions de sécurité suppose trois conditions : disposer de données de long terme, permettre l'accès aux données primaires des enquêtes statistiques et sources administratives et diversifier les sources d'information. Les dispositifs décrits ne répondent guère aux deux premières conditions. La troisième est essentielle pour compléter les sources usuelles et, en recoupant leurs résultats, limiter les possibilités d'interprétation. Les participants ont bien noté que la cohérence entre les dispositifs de la police, de la gendarmerie et de la justice pénale devrait s'améliorer avec la mise en place des nouveaux dispositifs en 2013. Ils souhaitent néanmoins que la commission fasse un nouveau point sur le thème de la sécurité d'ici à deux ans.

Enfin, les sept enquêtes présentées en opportunité ont obtenu un avis d'opportunité favorable. Toutefois, pour l'enquête nationale sur l'insertion professionnelle des sortants de l'université, celui-ci a été assorti d'un certain nombre de remarques dont il appartiendra au comité du label de vérifier la mise en œuvre.